

VWS Programma Trekkingsrecht PGB

TWEEDE DEELRAPPORTAGE CONTRA-EXPERTISE OP PLAN TECHNISCHE VERSTEVIGING

Sparrenheuvel 32, 3708 JE Zeist | (030) 2 270 500 | info@mxi.nl | www.mxi.nl

Project 115026
Versie 1.0 (definitief)
22 april 2015

M&I/Partners/
adviseurs voor management en informatie

30 JAAR ICT IN PERSPECTIEF

INHOUDSOPGAVE



1 INLEIDING

M&I/Partners heeft in opdracht van Programma Trekkingsrecht PGB van VWS een contra-expertise uitgevoerd op het verstevigingsplan voor het PGB-systeemlandschap bij SVB. In deze tweede deelrapportage richten we ons op onderzoeksvragen ten aanzien van noodzaak, effectiviteit en kosten van het verstevigingsplan en ten aanzien van het voldoen aan vigerende architectuurkaders.

1.1 SITUATIESCHETS

De SVB heeft van het ministerie van VWS de opdracht gekregen om het informatiesysteem voor de uitvoering van het nieuwe trekkingsrecht PGB te realiseren en te beheren. De SVB voerde al de oude regeling van het PGB (loonadministratie voor de AWBZ) uit. In het kader van die opdracht heeft de SVB bestaande webportalen aangepast en een nieuw portaal ontwikkeld. Ook is het gebruikte backofficesysteem (Nestor) vervangen door een nieuw gebouwd systeem (de applicatie Treks). In 2015 zal de SVB nieuwe functionaliteiten realiseren. Verder is er een plan gemaakt voor de technische versteviging van het systeemlandschap.

1.2 VRAAGSTELLING

Het programma Trekkingsrecht PGB van het ministerie van VWS heeft M&I/Partners gevraagd om een contra-expertise uit te voeren op dit verstevigingsplan. De contra-expertise moet antwoord geven op de volgende vier onderzoeksvragen:

1. Is het huidige systeemlandschap een goede basis voor de toekomst qua robuustheid, schaalbaarheid en flexibiliteit?
2. Zijn de voorgestelde technische verstevigingen noodzakelijk en effectief?

3 Voldoet de doelarchitectuur, zoals beoogd in het verstevigingsplan, aan de vigerende architectuurkaders?
4 Zijn de kosten van de versteviging onderbouwd en terecht?

Op basis van de antwoorden wordt M&I/Partners gevraagd of het landschap verder vernieuwd/ verstevigd moet worden of dat zelfs nieuwbouw aan de orde is. Hiernaast heeft VWS aan M&I/Partners verzocht om alternatieven te adviseren waar dat mogelijk en nodig is.

1.3 DOELSTELLING

Dit document betreft de *tweede deelrapportage* van de contra-expertise. In deze eindrapportage worden de 2e, 3e en 4e onderzoeksvraag beantwoord. De 1e onderzoeksvraag is al eerder beantwoord, in een eerste deelrapportage. Op basis van beide deelrapportages formuleren we onze conclusies en adviezen in een separaat eindverslag.

1.4 DETAILLERING VRAAGSTELLING

In overleg met opdrachtgever VWS zijn de 2e, 3e en 4e onderzoeksvraag die in deze tweede deelrapportage beantwoord worden als volgt nadere gedetailleerd:

2 Zijn de voorgestelde verstevigingen nodig en effectief?
   2.1 Noodzaak en urgentie: is er een solide risicoanalyse gedaan waaruit blijkt dat de versteviging noodzakelijk is?
   2.2 Nut en effectiviteit: hebben de voorgestelde verstevigingen effect op het reduceren van de geconstateerde risico's?
   2.3 Alternatieven: zijn er alternatieve maatregelen mogelijk om de geconstateerde risico's te verminderen?
3 Voldoet de door het verstevigingsplan beoogde doelarchitectuur aan de vigerende architectuurkaders?
4 Zijn de kosten van de versteviging onderbouwd en terecht?
   4.1 Zijn de eenmalige kosten van de verstevigingen onderbouwd en terecht?
   4.2 Zijn de vaste onderhoudskosten onderbouwd en terecht?

In het document 'onderzoeksopzet' en in de bevindingenrapportage zijn deze onderzoeksvragen nog een slag dieper uitgewerkt.

1.5 STATUS

Het voorliggende document betreft een definitieve rapportage waarin het commentaar van VWS en SVB is verwerkt. De rapportage is gebaseerd op een behoorlijk volledig feitenbeeld; alleen rond de DBS-pakketten (financiële applicaties) heeft M&I/Partners (te) weinig informatie gekregen.

1.6 LEESWIJZER

De opbouw van dit document is als volgt.

- In hoofdstuk 2 beschrijven we de onderzoeksaanpak zoals die bij de uitvoering van de contra-expertise is gehanteerd.
- In hoofdstuk 3 geeft M&I/Partners een eerste analyse van het verstevigingsplan door het in historisch perspectief te beschouwen.
- In hoofdstuk 4, 5 en 6 formuleert M&I/Partners de antwoorden op respectievelijk de tweede, derde en vierde onderzoeksvraag.
- Hoofdstuk 7 bevat de conclusies van M&I/Partners.

2 ONDERZOEKSAANPAK

In dit hoofdstuk geven we aan hoe de contra-expertise is opgezet en uitgevoerd.

2.1 OPZET VAN HET ONDERZOEK

VWS heeft aan M&I/Partners gevraagd een contra-expertise uit te voeren: een onafhankelijk oordeel op het verstevigingsplan, gericht op vier onderzoeksvragen. Met nadruk wijzen we erop dat een contra-expertise géén formele audit is ten opzichte van een vastgesteld normenkader. Uiteraard hebben we geprobeerd om maximaal gebruik te maken van objectieve normen tijdens ons onderzoek, maar dat was geen doel op zich. Uit de opmerkingen van SVB bij de conceptversie van dit rapport leiden we af dat SVB verwachtingen heeft ten aanzien van de onderzoeksopzet die niet overeenkomen met de vraagstelling van VWS aan ons onderzoek.

De aanpak die met VWS is afgesproken voor de contra-expertise is gebaseerd op ISO25040, zie onderstaande figuur.



De onderzoeksopzet (eerste stap) was op de volgende uitgangspunten gebaseerd.

- Expliciete aandacht voor kaders en normstelling. M&I/Partners heeft de 'lat' waartegen is gereviewd zo objectief mogelijk gemaakt. In het eerste deelrapport zijn daartoe met behulp van het ISO25010 raamwerk abstracte kwaliteitsaspecten zoals robuustheid, schaalbaarheid en flexibiliteit verder uitgewerkt. Voor dit tweede deelrapport is dit lastiger, woorden als 'noodzaak' en 'effectiviteit' zijn moeilijker te objectiveren. Zoals vooraf afgestemd geeft M&I/Partners in een expertoordeel haar beeld van de mate waarin de voorgestelde verstevigingen bijdragen aan het wegnemen van bestaande problemen of het (beter) kunnen realiseren van eisen en wensen.
- Gebruik van relevante standaarden. De ISO25010-standaard is conform planning toegepast ten behoeve van de eerste onderzoeksvraag. Bij het beoordelen van de kostenschatting heeft M&I/Partners gebruik gemaakt van best practices.
- Vaststellen van de onderzoeksvragen. Dit is gebeurd zoals gepland, in afstemming met VWS. Het heeft geleid tot een lijst met 35 gedetailleerde vragen als uitwerking van de vier hoofdvragen (sectie 1.2). Ze staan in het document 'onderzoeksopzet' gespecificeerd.
- Feitelijke onderbouwing. M&I/Partners heeft alle afzonderlijke observaties in een separaat document verzameld (één voor de eerste deelrapportage en één voor de tweede deelrapportage). Hierbij zijn feiten gekoppeld aan de 35 detailvragen.
- Open en volledig inzicht. Geïnterviewden hebben over het algemeen open en volledig inzicht gegeven, dit liep zoals we wilden. Alleen ten aanzien van het opsturen van documentatie zijn er hiaten opgetreden, zie de volgende sectie.
- Hoor en wederhoor. Om de opdracht zorgvuldig te laten verlopen heeft M&I/Partners SVB de gelegenheid gegeven te reageren op de observaties zoals die als onderdeel van de

conceptrapportages worden opgeleverd. Dit is conform de oorspronkelijke onderzoeksopzet gebeurd.
- Team met hoge senioriteit. Gezien de complexiteit en gevoeligheid van het onderzoek heeft M&I/Partners besloten een team samen te stellen met een hoge senioriteit. Het geplande team heeft de contra-expertise ook daadwerkelijk uitgevoerd.

Dit betekent dat er geen grote afwijkingen zijn opgetreden ten aanzien van de vooraf gemaakte afspraken met VWS ten aanzien van de onderzoeksopzet. De geplande zorgvuldigheid is ook in de praktijk betracht.

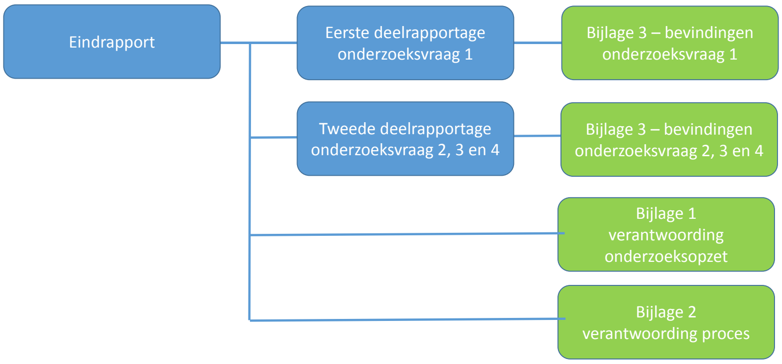
2.2 UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

De uitvoering van de contra-expertise (stappen 2, 3 en 4 in bovenstaand figuur) is substantieel anders verlopen dan vooraf gepland. In plaats van de voorziene doorlooptijd van vijf weken kent de contra-expertise tot nu toe (oplevering van de voorliggende conceptrapportage) al een doorlooptijd van acht weken. Naar verwachting wordt dat tien weken voordat de rapporten definitief zijn. In deze sectie bespreken we de afwijkingen die zijn opgetreden ten aanzien van de oorspronkelijke planning.

- Tussenrapportage. VWS vroeg in week drie om versneld een eerste deelrapportage op te leveren ten aanzien van eerste onderzoeksvraag (is het huidige landschap een goede basis voor de toekomst). Dit kwam voort uit een vraag van de Tweede Kamer die relateerde aan deze onderzoeksvraag. Deze tussenrapportage heeft de doorlooptijd aanzienlijk verlengd.
- Beschikbaar stellen van documentatie. De oorspronkelijke aanpak ging er van uit dat de opdrachtgever alle stukken in de eerste week zou aanleveren. In de praktijk heeft M&I/Partners vrijwel alle stukken rechtstreeks van SVB ontvangen. Dit gebeurde niet alleen in de eerste week, maar in 22 aanleveringen van 14 personen gedurende de eerste vier weken. Uit de review van de tussenrapportage door SVB bleek dat – hoewel eerder expliciet opgevraagd – aanvullende informatie/documentatie beschikbaar was die naar beeld van de SVB relevant was voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. In de zevende week van de contra-expertise heeft SVB daarom nog stukken nageleverd.
- Het plannen van interviews. In de oorspronkelijke aanpak gingen we uit van ondersteuning van de opdrachtgever bij het plannen van de interviews. In de praktijk hebben we zelf afspraken gemaakt met SVB. In verreweg de meeste gevallen ging dat snel en goed. Bij een tweetal personen (rond DBS) duurde dat tot in week 6 en 7. De leverancier van DBS hebben we uiteindelijk niet gesproken. In plaats van de geplande twaalf interviews hebben we er uiteindelijk 20 gehouden.
- Valideren van feiten. Dit heeft niet, zoals gepland, in een gezamenlijke workshop met SVB en VWS plaatsgevonden, maar in de vorm van reviewbevindingen door VWS en SVB op de conceptrapportage en onderliggende observaties. Er was rekening gehouden met een doorlooptijd van drie dagen voor het reviewen en het verwerken van reviewcommentaar. Bij de eerste deelrapportage heeft de validatieronde echter drie weken doorlooptijd gekend. De aard van de gemaakte opmerkingen week eveneens af van de verwachting. Daar waar we om een feitelijke validatie hadden gevraagd kregen we ook een groot aantal reacties op de geformuleerde oordelen en conclusies. Deze laatste reacties heeft M&I/Partners niet direct verwerkt; de oordelen en conclusies geven – in lijn met de onafhankelijkheid waar VWS om heeft gevraagd – het expertoordeel van M&I/Partners weer. De tweede deelrapportage moet naar planning binnen één week worden gevalideerd.

2.3 RAPPORTAGE VAN HET ONDERZOEK

Zoals aangegeven is het onderzoek in twee delen uitgevoerd, ieder met een eigen deelrapportage. Dit heeft geleid tot de structuur van opgeleverde documenten die in onderstaand figuur is aangeduid. De blauwe blokken duiden de hoofdrapportages aan: één eindrapportage met conclusies en adviezen en twee deelrapportages die ieder een deel van de onderzoeksvragen afdekken. De groene blokken duiden de bijlages aan, bestaande uit twee overzichten met feitelijke bevindingen en twee verantwoordingsdocumenten.



3 HET VERSTEVIGINGSPLAN

Dit hoofdstuk bevat een eerste analyse van het verstevigingsplan in historisch perspectief. Het verstevigingsplan vormt het onderzoeksobject van onze contra-expertise, het is van groot belang om dit onderzoeksobject gedegen in kaart te brengen.

3.1 ONTSTAANSGESCHIEDENIS VAN HET VERSTEVIGINGPLAN

In deze sectie beschouwen we de ontstaansgeschiedenis van het verstevigingsplan. Daarbij kijken we vooral naar een aantal basiselementen van het plan: waarop is het plan geënt, welke doelen en uitgangspunten worden gehanteerd, wat zijn de beoogde resultaten, wat is de status. Dit doen we door een aantal belangrijke momenten in de ontstaansgeschiedenis te beschouwen.

Oktober 2014

In oktober 2014 zijn de eerste contouren van het verstevigingsplan op papier gezet. In een Powerpointpresentatie wordt het plan met bijbehorende begroting aan VWS voorgelegd. Bij het ‘contourenplan’ hoort een uitgebreide beschrijving van de doelarchitectuur (IOSD – integraal ontwerp en solution design). We hebben de volgende observaties ten aanzien van de basiselementen:

- Plateau-planning. Oorspronkelijke aanleiding voor de SVB-plan en bijbehorende begroting is de vraag per brief van VWS aan SVB om per kalenderjaar onderscheid te maken naar de reguliere uitvoering van de dienstverlening op plateau 1, de ontwikkelingsactiviteiten voor plateau 2 en de ontwikkelingsactiviteiten voor plateau 3. In augustus 2014 heeft SVB plateau 3 (een geheel nieuw TR-PGB) losgelaten en wordt er ‘voorgesorteerd op doorontwikkeling van het bestaande backoffice en portalen platform, met vernieuwing en vervanging van onderdelen’.
- Concernarchitectuur. Het integraal ontwerp is gebaseerd op diverse bronnen. Eén daarvan is de concernarchitectuur uit 2012. Voor een deel verwijzen het IOSD en de concernarchitectuur – en de daarin gehanteerde principes – naar de inmiddels gestaakte ontwikkeling van MRS (Multiregelingensysteem/SVB10). M&I/Partners heeft geen beschikking gekregen over de volgens SVB in wording zijnde bijgestelde/actuele SVB-brede architectuurkaders.
- Eisen en wensen. Een andere bron voor het integraal ontwerp wordt gevormd door de functionele eisen en wensen (“business requirements”) van maart 2014. Die zijn afgestemd met SSP, mede gebaseerd op gesprekken met ketenpartners en op beschikbare documentatie en op use cases voor het huidige landschap. De exacte oorsprong, betekenis en prioriteit is niet voor alle gestelde eisen duidelijk.
- Validatie. In het proces om van eisen/wensen naar plannen te komen ontbreekt tot nu toe de feedback over de impact en kosten van individuele veranderingen. Bijstelling van (prioriteiten in) eisen en wensen op basis van inzicht in de kosten ervan heeft niet plaatsgevonden. Met andere woorden: er is niet bij de stakeholders gevalideerd of ze 7.4 miljoen euro over hebben voor het realiseren van de geuite eisen en wensen. In onze ogen is het stellen van eisen als ‘aanvraag in één keer afhandelen’, ‘real time rapporteren over doelgroep’ en ‘24/7 beschikbare portals’ daarmee te vrijblijvend; de noodzaak van een eis kan in een ander licht komen te staan als realisatie miljoenen blijkt te kosten.
- Ontwerpkeuzes. Daarnaast zijn er ontwerpkeuzes gemaakt (‘differentiatie in dienstverlening’, ‘gegevens worden eenmalig vastgelegd’, ‘straight through processing’ en ‘de inzet van een enterprise service bus’) die weliswaar valide klinken maar die, wanneer toegepast op een bestaand landschap, grote impact hebben en grote risico’s met zich meebrengen in de realisatie. Er is geen gap-analyse gedaan tussen de beoogde doelarchitectuur en de bestaande

situatie in oktober 2014. De ontwerpkeuzes zijn ook niet in voldoende mate te herleiden naar onderliggende risico's, eisen of wensen en/of beperkingen in het bestaande systeemlandschap om daaraan te voldoen.

- Financieel. De begroting van 7.4 miljoen euro over twee jaar is gebaseerd op deze versie ('contouren') van het verstevigingsplan. Deze begroting richt zich alleen op de technische verstevigingen; voor de functionele doorontwikkeling is een separate begroting ingediend.

Januari 2015

In de periode tot januari 2015 is bovenstaand 'contourenplan' nader uitgewerkt tot een compleet programmaplan. Het programmaplan is op 23 januari goedgekeurd door de SVB-stuurgroep. Bij dit programmaplan hebben we de volgende observaties:

- Governance. VWS heeft geen zitting in de stuurgroep. VWS heeft het betreffende programmaplan ook nooit ontvangen van SVB. Aangezien VWS als sponsor geacht wordt te betalen (en zich in eigen stukken positioneert als opdrachtgever) is dit bevreemdend.
- Doelstellingen. De doelstellingen van het plan worden alleen in abstracte termen geformuleerd: stabiliteit, flexibiliteit en toekomstvastheid. Er wordt nauwelijks beargumenteerd hoe de beoogde projectresultaten bijdragen aan het bereiken van deze doelstellingen. De formulering 'excellente dienstverlening' kunnen we niet relateren aan eerder gestelde doelen (maar de uitleg 'real time gegevens' en 'producten- en dienstencatalogus' herkennen we wel terug uit het integraal ontwerp).
- Resultaatgebieden. Het programmaplan definieert acht 'fundamentele technische onderwerpen' waaraan gewerkt gaat worden. Daarnaast stelt het vijf deelprojecten vast die kort beschreven worden. Het is ons niet gelukt om de technische onderwerpen en de deelprojecten met elkaar te verenigen. Los van de technische onderwerpen en de deelprojecten worden ook op andere plaatsen in hetzelfde plan nieuwe technische onderwerpen geïntroduceerd. Ook wordt ons niet duidelijk wat bij een aantal van de benoemde technische onderwerpen zoals 'datamodel aanpassingen doorvoeren' en 'producten en dienstencatalogus uitbreiden' de beoogde verandering in het huidige systeemlandschap is. Samenvattend is het M&I/Partners niet duidelijk geworden welke resultaten er precies binnen het programma worden gerealiseerd.
- Horizon. Het plan richt zich op 'toekomstvastheid voor de komende 5-10 jaar'. Hiermee kwalificeren we het als een lange termijnplan. Dit betekent dat het oplossen van de problematiek in het huidige landschap (korte termijn) er logischerwijs minder expliciet in terugkomt. Het integraal ontwerp spreekt van 'richting geven voor 2015 en 2016'; dit is een andere horizon. De planningshorizon is relevant in het kader van onze onderzoeksvraag naar noodzaak en urgentie, die zich meer op de korte termijn problematiek richt.
- Werkelijkheid. Het programmaplan baseert zich op het integraal ontwerp van oktober 2014. Inzichten ten aanzien van de werkelijkheid lijken niet verwerkt te zijn. Immers, gedurende januari 2015 wordt steeds duidelijker hoe het proces precies verloopt en hoe goed de ICT dat proces ondersteunt. Het programmaplan is niet verankerd in deze werkelijkheid. Zo wordt als aanleiding voor de versteviging nog steeds gerefereerd aan de verwachte 'verviervoudiging van het aantal klanten', terwijl het bestaande landschap die groei al accommodeert. Ook wordt er gerefereerd aan de 'toevoeging van meerdere wetten en regelingen', die op dat moment al in Treks zitten. Bestaande problematiek in het huidige landschap, zoals bijvoorbeeld de aanwezige 'technical debt', wordt niet in het plan geadresseerd.
- Aanpak. In sectie 4.6 van het programmaplan wordt aangegeven dat alle verstevigingen in parallel worden opgepakt; daarin worden geen prioriteiten en volgordes gesteld. Dit is in onze ogen een zeer risicovolle aanpak. In de praktijk heeft SVB deze aanpak losgelaten, zie hierna.

- Financieel. De begroting van 7.4 miljoen is niet nader geconcretiseerd, de gegeven onderbouwing is identiek als degene die in oktober 2014 is gegeven.

Februari 2015

Op 12 februari 2015 levert de projectmanager van het verstevigingsplan een korte notitie op waarin een stapsgewijze aanpak van de verstevigingen wordt voorgesteld. Observaties hierin:

- Uitgangspunten. Er worden vier nieuwe uitgangspunten voorgesteld: het oplossen van problemen gaat vóór vernieuwing, geen big-bangimplementatie van de nieuwe architectuur, ruimte voor het realiseren voor functionele gebruikswensen en de huidige kopie database ten behoeve van de webportalen blijft voorlopig in stand. M&I/Partners onderschrijft deze uitgangspunten geheel. M&I/Partners merkt daarbij overigens op dat het realiseren van onderdelen van een (technische) doelarchitectuur geen goede basis is voor het definiëren van programma's en projecten, zeker niet in de context van een bestaand landschap – een doelarchitectuur geeft richting aan regulier geplande projecten die gericht zijn op het realiseren van (nieuwe) eisen en wensen.
- Gefaseerde aanpak. De big-bangimplementatie wordt vervangen door een stapsgewijze aanpak, waarbij na iedere stap een go-/nogo-besluit wordt genomen voor de volgende stap. Een aantal verstevigingen (real time werking, vervangen database-kopie in webportalen) wordt uitgesteld. Gegeven argumentatie: 'prognoses en monitoring-resultaten laten zien dat de huidige inrichting nog zeker een jaar meekan'.
- Status. De status van de verstevigingen is hiermee onzeker geworden. De stapsgewijze aanpak met go-/nogo-momenten impliceert immers dat sommige verstevigingen wellicht nooit worden doorgevoerd. Ook is de kans aanwezig dat met het nieuwe uitgangspunt (het oplossen van problemen) er nieuwe verstevigingen bijkomen. Dit beiden heeft consequenties voor de begroting die bij VWS is neergelegd.
- Financieel. Ook nu geen bijstelling van het aangevraagde budget van 7.4 miljoen.

Maart 2015

Zover ons bekend zijn er geen nieuwe plannen op papier bijgekomen. Uit de interviews leiden we echter het volgende af:

- EBS. SVB is van start gegaan met de voorbereidingen voor de vervanging van de DBS-pakketten door het EBS-pakket.
- Verschillen van inzicht. Er zijn binnen het SVB programma Verstevigen PGB systemen verschillen van inzicht over een aantal elementen van de versteviging. Voorbeelden: het verservicen (noodzaak, mate en moment van), de verdeling van functionaliteit over Treks en EBS, het wel of niet vervangen van de batchverwerkingen, het wel of niet herontwerpen van de structuur van de gegevensopslag. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal van deze zaken nu in een 'proof-of-concept' nader worden onderzocht.
- Bijstellen van de plannen. In haar review-commentaar geeft SVB aan dat er in de eerste helft van 2015 wordt gewerkt aan het actualiseren en aanscherpen van eisen/wensen en aan een nieuwe versie van het integraal ontwerp. Dit mede op basis van de uitkomsten van de uitgevoerde proof-of-concept. Ook geven ze aan dat verservicen nog niet aan de orde is. M&I/Partners heeft echter geen plannen aangetroffen waaruit deze bijstellingen blijken.

3.2 EERSTE ANALYSE VAN HET VERSTEVIGINGSPLAN

Op basis van bovenstaand historisch overzicht maken we een aantal observaties ten aanzien van het verstevigingsplan:

- Het verstevigingsplan wordt in de vorm zoals voorgelegd aan VWS (oktober 2014) door SVB niet meer gebruikt voor de verdere uitwerking van de planvorming.

- SVB heeft VWS niet betrokken bij het inhoudelijk bijstellen van de plannen voor het verstevigen van het PGB-systeemlandschap.
- De inhoudelijke richting van het verstevigingsplan is gebaseerd op een geheel aan verwachtingen, eisen, wensen die deels niet meer courant zijn, waarvan de impact op het bestaande landschap niet voldoende is geanalyseerd en waarvan geen bijstelling/validatie van prioriteiten plaats heeft gevonden op basis van inzicht in de kosten van realisatie ervan. Met de overstap naar een meer stapsgewijze aanpak neemt het realiteitsgehalte van het plan in de ogen van M&I/Partners sterk toe, maar een inhoudelijke bijstelling van de voorgestelde verstevigingen op basis van de veranderde werkelijkheid heeft M&I/Partners niet aangetroffen.
- De begroting van 7.4 miljoen euro is door SVB niet bijgesteld naar aanleiding van de nieuwste inzichten en bijgestelde wijze van besluiten over onderdelen het plan.
- Het plan beoogt een vooraf vastgestelde doelarchitectuur te implementeren. In onze ogen geeft een doelarchitectuur inhoudelijk richting aan reguliere projecten; het implementeren van een doelarchitectuur kan niet, zeker niet in de context van een bestaand landschap.
- De implementatie van EBS is een groot en complex traject. Diverse overheidsorganisaties hebben ervaren dat het risico van een EBS-implementatie groot is. Een project zoals dit vereist een zeer zorgvuldige besluitvorming voor het van start gaat. Het verdient een eigen plan[1], een gedegen impact analyse en zorgvuldige sturing. Onze ervaring is dat een dergelijke pakketimplementatie alleen succesvol kan zijn binnen een stabiele omgeving (een omgeving die niet sterk in beweging is).
- M&I/Partners heeft op basis van de aangeleverde documenten geen eenduidig overzicht verkregen over de technische verstevigingen die onderdeel uitmaken van het verstevigingsplan. De gestelde doelen, uitgangspunten en beoogde resultaten van de verstevigingen worden op onduidelijke, inconsistente wijze beschreven.

De belangrijkste consequentie voor de contra-expertise die hieruit voortvloeit is dat het onmogelijk is om het onderzoeksobject eenduidig vast te stellen. Het is ons onmogelijk gebleken om vast te stellen welke verstevigingen er onderdeel uitmaken van de plannen en wat de precieze inhoud is van de verstevigingsinitiatieven. De plannen zijn sterk in beweging, er zijn uiteenlopende meningen over nut en noodzaak van de verstevigingen.

De antwoorden op de onderzoeksvragen die we in de volgende hoofdstukken geven moeten in het licht van deze grote onzekerheid worden beschouwd.

[1] In haar review-commentaar geeft SVB dat er een PID is voor het verstevigen PGB Financieel. Deze PID is ons tijdens de uitvoering van het onderzoek niet aangeleverd (en ook niet tijdens de reviewslag).

4 ONDERZOEKSVRAAG 2

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

2 Zijn de voorgestelde verstevigingen nodig en effectief?
   - 2.1 Noodzaak en urgentie: is er een solide risicoanalyse gedaan waaruit blijkt dat de versteviging noodzakelijk is?
   - 2.2 Nut en effectiviteit: hebben de voorgestelde verstevigingen effect op het reduceren van de geconstateerde risico's?
   - 2.3 Alternatieven: zijn er alternatieve maatregelen mogelijk om de geconstateerde risico's te verminderen?

M&I/Partners beschouwt de in het programmaplan Verstevigen PGB Systemen beschreven verstevigingen als de "voorgestelde verstevigingen" waar in de onderzoeksvragen sprake van is. We beantwoorden de onderzoeksvragen voor elk van de vijf verstevigingsprojecten in een separate sectie. Het betreft de volgende projecten (beschrijvingen afkomstig uit het programmaplan):

1. Verservicen webportalen PGB: het vervangen van de batchverwerkingen om de gegevens op te portalen bij te werken door real-time (web)services.
2. Verstevigen Treks en portalen: het herontwikkelen van Nestor en het verservicen van de communicatie naar de portalen.
3. Verstevigen financiële systeem: de vervanging van DBS Fin en DBS T&S door het pakket Oracle E-Business Suite (EBS).
4. ITB sturing en Integratie: het realiseren van een enterprise service bus (ESB), het verbeteren van de infrastructuur (inclusief uitwijk en het inrichten van een OTAP-straat) en het verbeteren van de agile werkwijze.
5. Management informatie: het bewerkstelligen van een optimale inrichting voor management informatie.

Uit het review-commentaar van SVB op de conceptversie van dit rapport blijkt dat de functionele en technische doorontwikkelingen tegenwoordig onderdeel uitmaken van de projecten. M&I/Partners heeft echter geen plannen aangetroffen waaruit dit blijkt. We baseren ons als gezegd op het programmaplan van januari 2015, zoals ons door SVB is aangeleverd.

4.1 VERSERVICEN WEBPORTALEN PGB

De te beantwoorden onderzoeksvraag is: zijn de voorgestelde verstevigingen ten aanzien van het verservicen van de webportalen nodig en effectief? Het gaat hierbij volgens het programmaplan om het vervangen van de batchverwerkingen naar de webportalen door real-time (web)services en om de introductie van een producten- dienstencatalogus.

Ons antwoord op deze vraag is dat het verservicen niet nodig is om de huidige problematiek met batchverwerkingen (zie eerste deelrapportage) op te lossen. Eenvoudiger oplossingen zijn al, of worden binnenkort, gerealiseerd. Vanuit een toekomstgerichte optiek (real time verwerking, 24/7 dienstverlening, variëteit in de dienstverlening) zou dit project effectief kunnen zijn; maar we achten de acute noodzaak van deze toekomstwensen onvoldoende aangetoond. Kortom, we beoordelen deze versteviging op korte termijn als onnodig en op lange termijn als twijfelachtig: nut en noodzaak zijn onvoldoende aangetoond.

Verservicen webportalen PGB	Oordeel	Opmerkingen
Noodzaak en urgentie	Onvoldoende	In het programmaplan worden hiervoor drie aanleidingen gegeven: ▪ lange doorlooptijd van de nachtelijke batches. Dit is deels al opgelost en kan met aanvullende maatregelen wellicht verder opgelost worden binnen het bestaande systeemlandschap. ▪ zorgen voor real time informatie. De noodzaak hiervan is in onze ogen onvoldoende aangetoond. We hebben geen voldoende uitgewerkte eisen en wensen aangetroffen die urgent noodzakelijk zijn én waarvan het beoogde concrete effect niet (deels) bereikt kan worden met maatregelen binnen het bestaande systeemlandschap. ▪ introductie van product-dienstencatalogus. De noodzaak van variëteit in de dienstverlening is in onze ogen onvoldoende aangetoond en onvoldoende concreet uitgewerkt om maatregelen te definiëren. In 'stapsgewijze aanpak' concludeert SVB in februari 2015 zelf ook dat het verservicen van de webportalen kan wachten tot 2016: 'prognoses en monitoring-resultaten laten zien dat de huidige inrichting nog zeker een jaar meekan'. Wij beamen dat er geen acute noodzaak is.
Nut en effectiviteit	Twijfelachtig	Webservices zijn in theorie een effectieve oplossing voor de huidige problematiek met de batchverwerkingen. We zien ook potentieel nut in het verbeteren van de onderhoudbaarheid van het landschap middels webservices. Daar staat tegenover dat de verservicen ook nadelen kan hebben: de beschikbaarheid van de webportalen worden mogelijke afhankelijk van de beschikbaarheid van de back office systemen, dit kan negatieve impact hebben op de robuustheid en de performance. Een gedegen afweging van voor- en nadelen van verservicen hebben we niet aangetroffen.
Alternatieven	Onvoldoende	We hebben geen analyses aangetroffen van alternatieve oplossingen voor de huidige problematiek. In interviews wordt er echter wel gesproken over alternatieven om de bestaande batchverwerkingen robuust te maken; die alternatieven zijn ook deels uitgevoerd.

Gehanteerde normering in de tweede kolom: onvoldoende, twijfelachtig, voldoende.

4.2 VERSTEVIGING TREKS EN PORTALEN

De te beantwoorden onderzoeksvraag is: zijn de voorgestelde verstevigingen ten aanzien van Treks en de portalen nodig en effectief? Het gaat hierbij volgens het programmaplan om de vervanging van Nestor door Treks en om het verservicen van informatie die nodig is voor de portalen en EBS. Het introduceren van een zaakmodel/ workflow in Treks (wel genoemd in het programmaplan; onduidelijk bij welk project dit onderwerp is ondergebracht) behandelen we ook hier.

Ons antwoord op deze vraag is dat het completeren van de vervanging van Nestor door Treks (die vrijwel gereed is) zeker nodig en effectief is om de onderhoudbaarheid te verhogen. Het verservicen en de introductie van een (verdere) zaakmodel/workflow in Treks zien we op korte

termijn als onnodig en op de langere termijn als twijfelachtig. De daaraan ten grondslag liggende requirements zijn niet gevalideerd en alternatieven zijn niet afgewogen. Zie de samenvatting van ons oordeel in onderstaande tabel:

Verstevigen Treks en portalen	Oordeel	Opmerkingen
Noodzaak en urgentie	Deels voldoende, deels onvoldoende	Per onderdeel van het project hebben we het volgende oordeel: ▪ het completeren van de vervanging van Nestor door Treks is urgent en noodzakelijk; deze in 2014 ingezette versteviging moet worden afgerond, de uitfasering van Nestor moet worden afgemaakt om de huidige hybride situatie te beëindigen. ▪ het verservicen van Treks en de portalen in algemene zin zien we niet als urgente noodzaak (zie sectie 4.1). Indien een individuele koppeling wordt gewijzigd is de inzet van webservicetechnologie best te overwegen. ▪ zakenmodel/workflow in Treks. De noodzaak hiervan is in onze ogen niet aangetoond. We hebben geen gevalideerde requirements aangetroffen die urgent zijn. Introductie van generieke zaakfunctionaliteit anders dan wat nu beschikbaar is binnen Treks lijkt ons op het eerste gezicht een relatief zwaar middel.
Nut en effectiviteit	Deels voldoende, deels twijfelachtig	We geven weer een oordeel per onderdeel van het project. ▪ vervangen Nestor: voldoende, we zien het positieve effect op de onderhoudbaarheid zeker in. ▪ webservices: twijfelachtig nut, zie vorige sectie; ▪ zakenmodel/workflow: we zien het mogelijke nut van deze vorm van processturing wel in voor het PGB-domein. Een uitwerking van hoe zakenmodel/workflow in het systeemlandschap gerealiseerd moet worden er en een analyse van voor- en nadelen daarvan hebben we echter niet aangetroffen.
Alternatieven	Onvoldoende	We hebben geen analyses aangetroffen van alternatieve oplossingen voor de huidige problematiek.

4.3 VERSTEVIGING FINANCIËLE SYSTEEM (EBS)

De te beantwoorden onderzoeksvraag is: zijn de voorgestelde verstevigingen ten aanzien van het financiële systeem nodig en effectief? Volgens het programmaplan betreft dit de vervanging van DBS Fin en DBS T&S door EBS (de E-Business Suite van Oracle).

Ons antwoord op deze vraag is dat we deze voorgenomen vervanging (die conform de interviews reeds in voorbereiding/onderzoek is) twijfelachtig vinden. De door SVB aangedragen argumenten lijken deels onjuist (geen support meer van de leverancier, end-of-life zijn van DBS), deels niet langer steekhoudend (volumegroei) en deels twijfelachtig in onze ogen (te duur). Het argument dat de flexibiliteit toeneemt zien we wel als steekhoudend; maar een kosten/baten afweging van dit argument lijkt niet gedaan te zijn. Zie de samenvatting van ons oordeel:

Versteviging financiële systeem	Oordeel	Opmerkingen
Noodzaak en urgentie	Twijfelachtig	In oktober 2014 wordt er (integraal ontwerp) al voetstoots van uitgegaan dat de DBS-pakketten worden vervangen door EBS. In (deels) latere stukken worden daar uiteenlopende argumenten voor gegeven: ▪ EBS wordt ook gebruikt voor MRS. Dit argument is niet langer steekhoudend (maar of EBS ook een rol speelt in de nieuwe concern architectuur weten we niet; die mogen we niet inzien). ▪ Integratie (realtime): EBS scoort veel beter. De noodzaak hiervan in de huidige situatie beoordelen wij als twijfelachtig (zie 4.1: verservicen). Het integreren van EBS met andere pakketten moet (los van het verservicen) wel gebeuren. ▪ schaalbaarheid: EBS scoort veel beter. In de huidige situatie beoordelen we dit argument als niet langer steekhoudend, de genoemde volumegroei wordt al door DBS geaccommodeerd. ▪ de beperkte flexibiliteit/ onderhoudbaarheid van DBS. Dit argument is in de huidige situatie in onze ogen nog steeds steekhoudend. Bij DBS duurt het – door afhankelijkheid van de releasecyclus van de leverancier – maanden om een (ook kleine) wijzigingen door te voeren. ▪ DBS is end-of-life, de leverancier biedt geen support meer: deze argumenten worden in interviews niet bevestigd. ▪ DBS 'barst uit zijn voegen'; dit herkennen wij niet, DBS accommodeert de huidige belasting goed. ▪ DBS is te duur: hier heeft M&I/Partners geen onderbouwing voor aangetroffen. De als duur ervaren kosten voor het doorvoeren van wijzigingen vormen niet de enige van belang zijnde kostencomponent; een vergelijking van de totale kosten ontbreekt.
Nut en effectiviteit	Twijfelachtig	Vervanging van DBS heeft in onze ogen zeker positief effect op de flexibiliteit. De afhankelijkheid van (de releasecyclus van) leverancier Visma neemt af, SVB krijgt meer grip op het maatwerk, wijzigingen kunnen sneller worden doorgevoerd. De wijze waarop EBS wordt ingezet (nog steeds veel maatwerk[2]) doet hier echter weer aan af, dat werkt juist beperkend op de flexibiliteit. Het afwegen van de voor- en nadelen is in onze ogen onvoldoende gebeurd. Ook de kosten/ baten verhouding is hiermee twijfelachtig.
Alternatieven	Twijfelachtig	In oktober 2014 zijn er diverse alternatieven onderzocht, waaronder het nulscenario: doorgaan met huidige DBS-pakketten. De vergelijking is gebaseerd op een score-methodiek waar diverse SVB-experts bij betrokken waren. De vergelijking is niet opnieuw gedaan op basis van de nieuwste inzichten over de huidige situatie.

[2] In de kostencalculatie is 16.579 uur gerekend voor het inrichten van EBS. Dit betreft deels maatwerk, en deels inrichting en configuratie. Wat de daadwerkelijke hoeveelheid maatwerk is – en hoe die zich verhoudt tot het door de SVB gepercipieerde probleem van een teveel aan maatwerk in DBS – is M&I/Partners niet duidelijk. Uit deze getallen en de interviews leiden we af dat het nog steeds relatief veel is.

4.4 ITB STURING EN INTEGRATIE

De te beantwoorden onderzoeksvraag is: zijn de voorgestelde verstevigingen ten aanzien van het project ITB Sturing en Integratie nodig en effectief? Volgens het programmaplan betreft dit het realiseren van een enterprise service bus (ESB), het verbeteren van de infrastructuur (inclusief uitwijk en het inrichten van een OTAP-straat) en het verbeteren van de agile werkwijze.

Ons antwoord op deze vraag is dat de verstevigingen in dit project voor het grootste deel nodig en effectief zijn. Dit project lost de meest urgente problemen in het huidige systeemlandschap op, zoals we ze ook in de tussenrapportage hebben vastgesteld. Alleen de realisatie van de enterprise service bus (die als basis dient voor het verservicen) beoordelen we als twijfelachtig; zie de argumenten in eerdere secties ten aanzien van verservicen.

Overigens valt ons op dat de naam van het project 'ITB sturing en integratie' geen recht doet aan de maatregelen die wij het meest relevant achten. Ook in de begroting komen de meest relevante onderdelen niet of beperkt aan de orde. Dit wekt bij ons twijfel of SVB evenveel belang hecht aan deze maatregelen als wij.

ITB sturing en integratie	Oordeel	Opmerkingen
Noodzaak en urgentie	Voldoende	De meeste verstevigingen in dit project bieden een directe oplossing voor risico's die in het huidige PGB-systeemlandschap bestaan (zie onze tussenrapportage). Hiermee kwalificeren we ze als noodzakelijk en urgent. Uitzondering: de enterprise service bus. Die is nodig voor het verservicen, en daarmee in onze ogen twijfelachtig (zie sectie 4.1).
Nut en effectiviteit	Voldoende	De aangedragen verstevigingen (op de bus na) zijn in onze ogen effectief.
Alternatieven	Voldoende	We hebben geen vergelijking van alternatieve oplossingen aangetroffen. Bij de meeste verstevigingen is dat ook niet nodig (OTAP, agile werkwijze). Bij het inrichten van uitwijk kunnen we ons voorstellen dat er een goede risicoanalyse wordt uitgevoerd om de kosten en effecten van de uitwijkvoorzieningen te balanceren.

4.5 MANAGEMENT INFORMATIE

De te beantwoorden onderzoeksvraag is: zijn de voorgestelde verstevigingen ten aanzien van het project 'management informatie' nodig en effectief? Het gaat hierbij volgens het programmaplan om het bewerkstelligen van een optimale inrichting voor management informatie.

Ons antwoord op deze vraag is dat op korte termijn een specifiek instrument voor stuurinformatie niet nodig is. Op langere termijn kan een apart pakket voor het maken van samengestelde managementinformatie zeker zijn nut hebben; maar dat is door SVB onvoldoende aangetoond.

Management informatie	Oordeel	Opmerkingen
Noodzaak en urgentie	Onvoldoende	We hebben geen requirements ten aanzien van managementinformatie aangetroffen, ook het integraal ontwerp geeft deze behoefte niet weer (die spreekt wel van Business Activity Monitoring).
Nut en effectiviteit	Voldoende	We kunnen ons zeker voorstellen dat er later behoefte komt aan samengestelde managementinformatie over de pakketten in het landschap heen, bijvoorbeeld voor fraudebestrijding. Een specifiek instrument hiervoor kan zeker van nut zijn. Een analyse van voor- en nadelen hebben we echter niet aangetroffen.
Alternatieven	Onvoldoende	Een analyse van alternatieven hebben we niet aangetroffen.

5 ONDERZOEKSVRAAG 3

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

3 Voldoet de door het verstevigingsplan beoogde doelarchitectuur aan de vigerende architectuurkaders?

Ons antwoord op deze vraag is dat de beoogde doelarchitectuur (zoals beschreven in het integraal ontwerp) voldoet aan de kaders van de SVB concern architectuur uit 2012. SVB werkt momenteel aan een vernieuwing van die concernarchitectuur, maar of de doelarchitectuur met de vernieuwde kaders in lijn is hebben we niet kunnen vaststellen (die kaders zijn niet met ons gedeeld). We hebben geen verwijzingen aangetroffen naar domeinarchitecturen zoals de IZO doelarchitectuur PGB TR (de doelarchitectuur van domein zorg en ondersteuning, door VWS vastgesteld in december 2014); de doelarchitectuur van SVB bestond overigens al toen deze domeinarchitectuur werd gepubliceerd.

Vigerende architectuurkaders	Oordeel	Opmerkingen
SVB concern architectuur 2012	Voldoende	De beoogde doelarchitectuur (zoals afgebakend in de Project Start Architectuur en beschreven in het Integraal Ontwerp & Solution Design) is in lijn met de architectuurvisie zoals die spreekt uit de SVB-concern architectuur (2012). Voor een deel zijn architectuurprincipes uit de SVB-concernarchitectuur expliciet overgenomen, voor een deel is de visie ook te herkennen in de gestelde doelen (zoals flexibiliteit) en gekozen oplossingen (services, Oracle EBS). De gehanteerde principes, zoals “Maak gebruik van bepaalde MRS-componenten en van de bestaande Oracle-stack” – verwijzen naar de inmiddels gestaakte ontwikkeling van MRS (Multiregelingensysteem/SVB10).
SVB concern architectuur 'nieuw’	Onbekend	M&I/Partners heeft geen beschikking gekregen over de volgens SVB in wording zijnde bijgestelde/actuele SVB-brede architectuurkaders. Het is ons dus niet bekend of de beoogde doelarchitectuur daarmee in lijn is.
Domein architecturen	Onbekend	M&I/Partners heeft geen verwijzingen aangetroffen naar kaderstelling vanuit het domein. De IZO-architectuur van VWS is pas in december 2014 gepubliceerd; het integraal ontwerp (oktober 2014) kon daar niet op anticiperen.

6 ONDERZOEKSVRAAG 4

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

3 Zijn de kosten van de versteviging onderbouwd en terecht?
   3.1 Zijn de eenmalige kosten van de verstevigingen onderbouwd en terecht?
   3.2 Zijn de vaste onderhoudskosten onderbouwd en terecht?

Ons antwoord op deze vraag is dat de investeringskosten, afgezet tegen de situatie in oktober 2014, voldoende onderbouwd waren. De calculaties zijn gebaseerd op meerdere onafhankelijke schattingen, dit geeft een goede onderbouwing. Daarna zijn de plannen echter dermate veel gewijzigd dat er een nieuwe onderbouwing had moeten komen. De oude onderbouwing is niet langer afdoende.

De jaarlijkse onderhoudskosten zijn in onze ogen onvoldoende onderbouwd. Dat was in oktober 2014 al het geval; voor de huidige, gewijzigde situatie is de oorspronkelijke onderbouwing niet geldig. De gehanteerde extrapolatie-methode is in onze ogen niet valide.

Kosten van de versteviging	Oordeel	Opmerkingen
Eenmalige kosten	Eerst voldoende, nu onvoldoende	M&I/Partners heeft gekeken naar de toepassing van een aantal best practices ten aanzien van het maken van schattingen: ■ Meerdere technieken: SVB heeft functiepunten schattingen, expert analyse en eerdere ervaringen gecombineerd. Dit is een best practice. ■ Breakdown van het werk: er is ongeveer 40% gerekend voor testen; dat is een best practice voor dit soort projecten. ■ Breakdown van kostensoorten: we missen de kosten van licenties (Oracle EBS, test tooling, frameworks). ■ Onzekerheid verwerken: SVB heeft een risicomarge van 10% ingebouwd, plus 25% regelruimte. De risicomarge lijkt ons erg beperkt, samen (35%) kun je er voldoende onzekerheid mee opvangen. ■ Schatting bijstellen: SVB heeft haar schatting niet bijgesteld op basis van de nieuwste inzichten, later in het project verkregen. Ten opzichte van oktober 2014 zijn er flinke verschuivingen opgetreden in het werkpakket, dit is niet in de schattingen verwerkt. In oktober 2014 is er in onze ogen een voldoende onderbouwde schatting van de eenmalige kosten gegeven. Het werkpakket is sindsdien echter aanzienlijk gewijzigd; de schatting is hier niet op aangepast. Ten opzichte van de huidige plannen zijn de eenmalige kosten niet langer onderbouwd.
Vaste onderhoudskosten	Onvoldoende	M&I/Partners heeft gekeken naar de toepassing van een aantal best practices ten aanzien van het maken van schattingen: ■ Meerdere technieken: SVB heeft alleen extrapolatie toegepast van de huidige onderhoudskosten. Dit is gedaan op basis van een techniek (het aantal budgethouders neemt toe dus de onderhoudskosten worden 5x zo hoog) die wij als niet valide kwalificeren.

		- Percentage investeringskosten. Wij hanteren als best practice om 20% van de investeringskosten voor jaarlijks onderhoud te reserveren; dit is niet toegepast. Bij toepassing komt het overigens wel dicht in de buurt van de schatting die SVB geeft. - Breakdown van het werk: de onderhoudskosten van Treks en de portalen zijn niet expliciet meegenomen. - Er zijn een paar inconsistenties tussen de getallen in het verstevigingsplan en de onderbouwingssheet (verschil: ongeveer 82K) - Onzekerheid verwerken: SVB heeft een marge van 33% ingebouwd. Dit beoordelen we als een best practice. - Schatting bijstellen: SVB heeft haar schatting niet bijgesteld op basis van de nieuwste inzichten, later in het project verkregen. Ten opzichte van oktober 2014 zijn er flinke verschuivingen opgetreden (b.v. het tijdsaspect: wanneer komt wat in onderhoud), dit is niet in de schattingen verwerkt. In onze ogen is de onderbouwing van de onderhoudskosten onvoldoende, zowel ten opzichte van de verwachte onderhoudssituatie in oktober 2014 als ten opzichte van de huidige, aanzienlijk gewijzigde, onderhoudssituatie.

7 CONCLUSIES

7.1 HOOFDCONCLUSIES

De eerste hoofdconclusie van dit document is dat het ‘plan technische versteviging’ waarop wij geacht worden een contra-expertise te doen niet feitelijk bestaat. Sinds de eerste contouren van het plan in oktober 2014 aan VWS zijn gepresenteerd, is de beeldvorming over een geschikte aanpak van de versteviging bij de SVB diverse keren gewijzigd. In de meest recente beelden over de aanpak zijn de meeste verstevigingen optioneel gemaakt. Deze wijzigingen in de beeldvorming komen deels doordat het oorspronkelijke plan is achterhaald door de werkelijkheid: het huidige systeemlandschap functioneert beter dan in oktober 2014 verwacht (het accommodeert de volumegroei, de batchverwerkingen performen beter dan gedacht). De veranderde beeldvorming heeft niet geleid tot aanpassing van de officiële stukken – in ons oordeel is het goed en logisch dat plannen aan nieuwe inzichten worden bijgesteld. Hiermee constateren we dat we geen solide basis hebben aangetroffen voor onze contra-expertise, we hebben het onderzoeksobject niet concreet kunnen vaststellen.

De tweede hoofdconclusie is dat de in de plannen genoemde verstevigingen alleen op abstracte wijze worden aangeduid. De plannen worden nergens concreet ten aanzien van de doelstellingen, beoogde resultaten en effecten van de verstevigingen. Aangevoerde argumenten voor de verstevigingen zijn deels onjuist, deels achterhaald en deels niet in voldoende mate gevalideerd. Kortom: het plan bevat abstracte oplossingen (zoals “verservicen”) voor abstracte problemen (“inflexibel”). Over het algemeen ontbreekt ook de analyse van de mogelijkheden danwel beperkingen om de gewenste resultaten (eventueel deels) te behalen met maatregelen binnen de gekozen technologie van het huidige systeemlandschap. Nut en noodzaak van de meeste elementen van de voorgestelde verstevigingen zijn daarmee onvoldoende aangetoond en onvoldoende concrete basis voor planvorming en bijbehorende begroting.

Hiernaast hebben we een drietal observaties ten aanzien van ‘het plan technische versteviging’ die ons bevreemden. Ten eerste het feit dat VWS als opdrachtgever/ sponsor niet geïnformeerd is over de bijstellingen van het plan en over de consequenties daarvan voor de ingediende begroting. Ten tweede dat de EBS-implementatie (naar onze ervaring een uiterst complex, risicovol traject) wordt afgedaan met een paar regels. Een dergelijke implementatie verdient een separaat plan, met zeer strakke sturing en besluitvorming. En bovendien zou zo’n implementatie alleen binnen een stabiele omgeving moeten worden opgepakt – iets wat voor het PGB-landschap nog niet het geval is. Ten derde dat het plan beoogt een vooraf vastgestelde doelarchitectuur te implementeren. In onze ogen geeft een doelarchitectuur inhoudelijk richting aan reguliere projecten; het realiseren van onderdelen van een (technische) doelarchitectuur is geen goede basis is voor het definiëren van programma’s en projecten. Het implementeren van een doelarchitectuur kan niet, zeker niet in de context van een bestaand landschap.

Deze hoofdconclusies en bevreemdende observaties leiden ons tot de conclusie dat het verstevigingsplan en de bijbehorende begroting het beste herijkt kunnen worden. Met alle betrokken partijen wordt de komende tijd gewerkt aan een verbeterplan, de technische verstevigingen kunnen daar onderdeel van uitmaken.

7.2 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN

In het licht van bovenstaande conclusies lijken de ons gestelde onderzoeksvragen relatief irrelevant. Conform onze opdracht beantwoorden we de 2e, 3e en 4e onderzoeksvraag hier toch.

Onderzoeksvraag 2 - zijn de voorgestelde technische verstevigingen noodzakelijk en effectief?
Onze conclusie ten aanzien van deze vraag is als volgt.

- Voldoende noodzaak en effectiviteit: het completeren van de vervanging van Nestor, het verbeteren van de infrastructuur en de agile werkwijze en het inrichten van de OTAP-straat.
- Twijfelachtige noodzaak en effectiviteit: de vervanging van DBS door EBS.
- Onvoldoende noodzaak en effectiviteit: het verservicen van het landschap (inclusief de introductie van een servicebus) en de introductie van faciliteiten voor managementinformatie.

Hiernaast concluderen we dat een aantal van de maatregelen die we in het eerste deelrapportage als ‘urgent’ hebben aangeduid niet benoemd worden in het verstevigingsplan, bijvoorbeeld het verder verbeteren/automatiseren van de testaanpak, het inlossen van de technische schuld, het verbeteren van de virtualisatie-infrastructuur.

Onderzoeksvraag 3 – voldoet de beoogde doelarchitectuur aan de vigerende architectuurkaders?
Onze conclusie ten aanzien van deze vraag is dat de door het verstevigingsplan beoogde doelarchitectuur voldoet aan de kaders van de SVB-concernarchitectuur uit 2012. Het is onbekend of de doelarchitectuur ook voldoet aan de nieuwe SVB-concernarchitectuur (in ontwikkeling, maar niet met ons gedeeld) en aan de domeinarchitecturen (daar wordt niet naar verwezen; de IZO-architectuur bestond overigens ook nog niet bij het initieel opstellen van de doelarchitectuur).

Onderzoeksvraag 4 – zijn de kosten van de versteviging onderbouwd en terecht?
Onze conclusie ten aanzien van deze vraag is dat de eenmalige kosten ten aanzien van de uitgangssituatie in oktober 2014 voldoende onderbouwd waren. Ten opzichte van de huidige situatie zijn ze dat echter niet, zowel het verstevigingsplan als het bestaande landschap zijn aanzienlijk geëvolueerd zonder dat de begroting is bijgesteld. De onderhoudskosten beoordelen we als onvoldoende onderbouwd (dat was al in oktober 2014 het geval; de evoluties daarna zijn niet verwerkt in de schattingen).